

Ex-post-Evaluierung – Mosambik

>>>

Sektor: Allgemeine Budgethilfe, CRS 51010
Vorhaben: Beteiligung am gemeinschaftlichen Programm der makroökonomischen Unterstützung, Phase (1) 2009 66 606, BM 2009 70 012; 2010 66 810, BM 2010 70 341; 2011 65 687, BM 2011 70 067; Phase (2) 2012 65 248; BM 2012 70 370; 2013 66 632 *
Träger des Vorhabens: Ministerium für Wirtschaft und Finanzen, Mosambik



Ex-post-Evaluierungsbericht: 2016

	Phase 1 (Plan)	Phase 1 (Ist)	Phase 2 (Plan)	Phase 2 (Ist)
Investitionskosten (gesamt) Mio. EUR	k.A.	ca.1.147,0	k.A.	k.A.
Bi-/Multilaterale Kofinanz. Mio. USD	k.A.	1.429,0	k.A.	k.A.
Finanzierung/BM Mio. EUR	37,0/10,0	37,0/10,0	16,0/8,0	16,0/8,0
davon BMZ-Mittel Mio. EUR	47,0	47,0	24,0	24,0

*) 2009 66 606 Stichprobe 2011, 2010 66 810 Stichprobe 2014; 2011 65 687 und 2013 66 632 Stichprobe 2016. BMZ Nr. 2012 65 248 wurde zugebündelt.

Kurzbeschreibung: Im Rahmen der FZ unterstützte Deutschland das gemeinschaftliche Geberprogramm zur makroökonomischen Unterstützung in Mosambik. Die Unterstützung erfolgte vor allem direkt über den mosambikanischen Staatshaushalt (Allgemeine Budgethilfe) und ergänzend in Form von Begleitmaßnahmen (BM).

Die vorliegende Ex-post-Evaluierung (EPE) beruht auf den Ergebnissen der gemeinsamen geberübergreifenden Evaluierung der Allgemeinen Budgethilfe für den Zeitraum 2005-2012. Deren Ergebnisse wurden für die nicht abgedeckten Jahre des hier relevanten Untersuchungszeitraums (2013 und 2014) anhand der KfW-Projektakten fortgeschrieben. Die Bewertung bezieht sich entsprechend auf die Budgethilfen für Mosambik als Ganzes; eine spezifische Bewertung des deutschen bilateralen FZ-Beitrags kann hier nicht herausgearbeitet werden.

Zielsystem: Das Ziel der Budgethilfe war es, die mosambikanische Regierung bei der Umsetzung ihrer nationalen Armutsstrategie zu unterstützen und damit einen Beitrag zur Minderung der Armut zu leisten. Die zu erreichenden Fortschritte und die entsprechenden Indikatoren wurden jährlich mit der Regierung vereinbart, in einem sogenannten Performance Assessment Framework (PAF) zusammengestellt und Fortschritte gemeinsam jährlich bewertet. Das PAF umfasste die zentralen Bereiche Wirtschaftswachstum und Armutsbekämpfung, die primär über Reformen des öffentlichen Finanzmanagements und weitere Governance-Themen sowie über Maßnahmen im Agrar-, Bildungs- und Gesundheitssektor gefördert werden sollten.

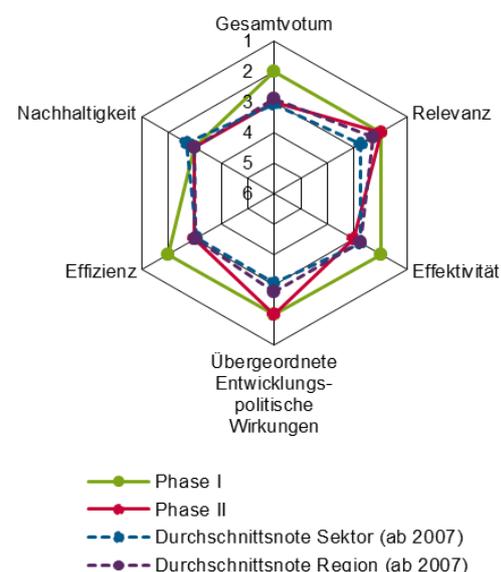
Zielgruppe: Gesamtbevölkerung Mosambiks, insbesondere die armen Bevölkerungsgruppen.

Gesamtvotum: Note 2 (Phase 1), Note 3 (Phase 2)

Begründung: Hervorzuheben sind der Beitrag zu stabilem Wachstum, die außerordentliche Verbesserung der Steuererhebung sowie die guten Wirkungen auf das Bildungssystem. Die Reformen schlugen sich jedoch - u.a. wegen hohen Bevölkerungswachstums - nur bedingt in einer reduzierten Einkommensarmut nieder.

Insgesamt sind durch die Budgethilfen in Mosambik nachweislich beachtliche Erfolge erzielt worden, die nicht durch andere Instrumente hätten erreicht werden können. Die Wirksamkeit der Zusammenarbeit reduzierte sich jedoch über den Zeitverlauf, was sich in einer unterschiedlichen Bewertung der Phasen niederschlägt.

Bemerkenswert: Geberseitige (z.B. Regierungswechsel in Geberländern) und mosambikspezifische (u.a. Entdeckung von Rohstoffvorkommen) Faktoren haben im Laufe der Jahre zu einem zurückgehenden Engagement der Geber und der Regierung für den Dialogprozess und die Umsetzung der gemeinsam vereinbarten Ziele geführt.



Bewertung nach DAC-Kriterien

Gesamtvotum: 2 (Phase 1) und 3 (Phase 2)

Rahmenbedingungen und Einordnung des Vorhabens

Mitte der 90er Jahre, nach 30 Jahren Bürgerkrieg, war Mosambik ein zerstörtes, extrem armes Land; die Bevölkerung lebte überwiegend in Subsistenzwirtschaft mit nur rudimentären Elementen staatlicher Daseinsvorsorge. In den folgenden 20 Jahren hat das Land bemerkenswerte Fortschritte gemacht und mit großer Unterstützung der internationalen Gebergemeinschaft ein Staatswesen inklusive Bildungs- und Gesundheitswesen aufgebaut. Das Pro-Kopf-Einkommen stieg von unter 400 US-Dollar in der ersten Hälfte der 1990er Jahre auf über 1.000 US-Dollar 2013 (Zahlen in Kaufkraftparität-USD).¹ Die Herausforderungen bleiben dennoch groß: 52 % der Bevölkerung leben unter der nationalen Armutsgrenze, die Alphabetisierungsrate liegt bei nur 47,8 % und Mosambik damit auf Platz 40 unter 52 afrikanischen Ländern², HIV/AIDS ist mit einer Prävalenzrate von über 10 % endemisch unter der arbeitsfähigen Bevölkerung (15-49 Jahre)³.

Das Geschäftsklima wird von vielen Unternehmern als entwicklungshemmend angesehen. Unzureichender Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten, Korruption und wenig oder schlecht ausgebaute Infrastruktur gelten als die größten Hemmnisse für die privatwirtschaftliche Entwicklung.

Das Ziel der Budgethilfeprogramme war, die mosambikanische Regierung bei der Umsetzung ihrer nationalen Armutsstrategie zu unterstützen, d.h. zunächst die Pläne zur Reduzierung absoluter Armut (PAR-PA) 1 und 2 sowie ab 2011 den Plan zur Armutsreduktion (PARP). Für den Dialog über die erreichbaren und erreichten Fortschritte wurden die Ziele der nationalen Armutsstrategie mit konkreten jährlichen Indikatoren im Performance Assessment Framework (PAF) niedergelegt, mit der Regierung vereinbart und gemeinsam jährlich bewertet.

Die vorliegende Evaluierung bezieht sich auf die unten angegebenen FZ-Tranchen, die im Zeitraum 2009 - 2014 vorbereitet und umgesetzt wurden. Der vorliegende Bericht beruht ganz wesentlich auf den Ergebnissen der gemeinsamen Geberevaluierung für den Zeitraum 2005-2012. Deren Ergebnisse wurden für die nicht abgedeckten Jahre des hier relevanten Untersuchungszeitraums (2013 und 2014) anhand der Programmunterlagen fortgeschrieben. Eine Fortschreibung, die der geberübergreifenden Bewertung methodisch entspricht, war für die Jahre 2013 und 2014 im Rahmen dieser EPE nicht möglich, da die Ergebnisse der gemeinsamen Geberevaluierung teils auf komplexen Modellberechnungen beruhen.

Die dargelegte Bewertung bezieht sich auf die Budgethilfen für Mosambik als Ganzes. Die FZ-Tranchen werden - angesichts der unterschiedlich zu bewertenden Zeiträume - wie folgt in zwei Phasen aufgeteilt:

Aufschlüsselung der Gesamtkosten

		FZ-Tranche (Ist)	FZ-Tranche (Plan)
Phase 1		Inv./BM	Inv./BM
2009 66 606 / 2009 70 012	in Mio. EUR	15,0/ 3,0	15,0/ 3,0
2010 66 810 / 2010 70 341	in Mio. EUR	13,0/ 2,5	13,0/ 2,5
2011 65 687 / 2011 70 067	in Mio. EUR	9,0/ 4,5	9,0/ 4,5
Phase 2			
2012 65 248 / 2012 70 370	in Mio. EUR	5,0/ 8,0	5,0/ 8,0
2013 66 632	in Mio. EUR	11,0	11,0

Abschätzung Geberbeiträge insgesamt: siehe Deckblatt

¹ http://de.theglobaleconomy.com/Mozambique/GDP_per_capita_PPP/

² <http://theafricaneconomist.com/ranking-of-african-countries-by-literacy-rate-zimbabwe-no-1/#.VrxxJHmFOHU>

³ <http://www.afro.who.int/en/mozambique/country-programmes/disease-prevention-and-control/hivaida.html>

Relevanz

Die Budgethilfeunterstützung in Mosambik ist vor allem zu Beginn des Untersuchungszeitraumes 2009/2010 als hochrelevant einzustufen, weil sie (a) vollständig an die Prioritäten der Regierung - ausgedrückt im nationalen Haushalt und in den jeweiligen Armutsbekämpfungsstrategien - anknüpfte, (b) die anfangs noch hohe Priorität der deutschen Entwicklungszusammenarbeit (EZ) für das Instrument Budgethilfe umsetzte und (c) kongruent war mit der auch zu Anfang international noch überwiegenden Auffassung, dass Budgethilfe vielen der Kriterien der Aid Efficiency der Paris Deklaration am besten entspricht.

Auch in Anbetracht ihres Volumens ist die Budgethilfe als relevant einzustufen, denn sie leistete in Mosambik einen beachtlichen, wenn auch im Zeitablauf abnehmenden, Beitrag zum Staatshaushalt (siehe Anlage 6): Obwohl die Beiträge nominal in US-Dollar stiegen, sank ihr Anteil an der Einnahmenseite des Budgets von knapp 33 % im Jahr 2007 – dem Höhepunkt – auf 13,2 % im Jahr 2012, auf der Ausgabe-seite entsprechend von knapp 20 % auf unter 10 % (2012), mit in den darauffolgenden Jahren zumindest für die Allgemeine Budgethilfe weiterhin abnehmender Tendenz (im Jahr 2014 2,5 % des Budgets in Form von Allgemeiner Budgethilfe⁴). Der deutsche Beitrag lag im Durchschnitt 2009 – 2012 mit 3,6 % der Budgethilfebeiträge im oberen Mittelfeld, am oberen Ende der Geber mit geringeren Beiträgen, aber deutlich hinter den großen Budgethilfegebern EU und UK, die im Schnitt über 20 % der Budgethilfe leisteten, und Schweden mit einem Beitrag von weit über 10 % der Budgethilfe. Die Gebergruppe - 17 mit Finanzierungsbeiträgen und Weltbank sowie African Development Bank mit konzessionären Krediten (G-19) – blieb über die Jahre relativ stabil. In der Finanzkrise haben nur Belgien (2008) und Portugal (2010) ihre Zahlungen vorübergehend eingestellt, Österreich hat erst 2010 mit Budgethilfe begonnen. Erst nach 2012 zogen sich vermehrt bilaterale Geber aus dieser Form der Mittelbereitstellung zurück, Norwegen im Jahr 2013, das Vereinigte Königreich 2014 ebenso wie die deutsche EZ. 2014 waren es am Ende noch 13 Geber.⁵

Die Absorptionsfähigkeit der relevanten nationalen Akteure wurde ex ante weitgehend richtig eingeschätzt. Allerdings enthält die Programmprüfung (2012 70 370) Hinweise auf mögliche Probleme bei der Absorptionsfähigkeit der Partner für die BM.⁶ Das Volumen der BM ist in Relation zur Budgethilfe-Zusage der deutschen EZ in Phase 2 stark anstiegen.

Parallel zur abnehmenden volumenmäßigen Bedeutung der Budgethilfe reduzierten beide Seiten - die Gebergruppe ebenso wie die mosambikanische Regierung – im Laufe der Jahre ihr Engagement für das Instrument der Budgethilfe. Während zunächst in der Folge der Paris-Deklaration über die Effektivität der EZ Budgethilfe als das präferierte Instrument galt, um die dort formulierten Ziele zu erreichen, wurde seitens der Geber etwa seit 2010 die Bewertung der Budgethilfe als Instrument der EZ zurückhaltender. Vor allem nach einigen Regierungswechseln auf Seiten der bilateralen Geber standen die nun vermehrt konservativen Regierungen der Budgethilfe prinzipiell eher skeptisch gegenüber. Zudem zeigte sich in vielen Ländern, dass die zunächst großen Erwartungen an die strukturellen Wirkungen des Instruments sich kurzfristig nicht erfüllen würden. Spezifisch in Mosambik belasteten wachsende Macht - auch Machtmissbrauch - und Verflechtung der Regierungspartei FRELIMO mit Staat und Wirtschaft das Vertrauen zwischen Regierung und Gebern.

Mit den steigenden eigenen Einnahmen und dem zukünftig durch vermehrten Abbau von Kohle und Gas noch zu erwartenden Einnahmestieg sank auch die Bereitschaft der Regierung, sich den mit dem Budgethilfedialog einhergehenden Kontrollen und Anforderungen zu stellen. Andererseits kamen auch die Geber immer weniger ihren Verpflichtungen nach, die sie mit der mosambikanischen Regierung auf der Basis der Paris Deklaration und der Accra Agenda vereinbart hatten. Auch dies dokumentiert die sich langsam abkühlenden Beziehungen zwischen den Gebern und der mosambikanischen Regierung.

Wegen der besonderen Eignung des Instruments der Budgethilfe für das Alignment zwischen Partnerregierung und Gebern, der hohen Bedeutung der in Aussicht gestellten und geleisteten Beiträge für den mosambikanischen Haushalt und auch deshalb, weil kein anderes EZ-Instrument es erlaubt hätte, die laufenden Ausgaben, die für die nachhaltige Verbesserung der staatlichen Daseinsvorsorge nötig sind, in-

⁴ <http://www.entwicklung.at/aktuelles/oesterreich-als-bestperformer-in-mosambik/>.

⁵ <http://allafrica.com/stories/201406140479.html>. Die verbliebenen Geber sind: Österreich, African Development Bank (ADB), World Bank (WB), Kanada, Spanien, Finnland, Frankreich, Irland, Italien, Portugal, Schweden, Schweiz und die EU

⁶ Den Hinweis auf Verschiebung von Auszahlungen der Phase 2009 70 012 in die Jahre 2013 und 2014.

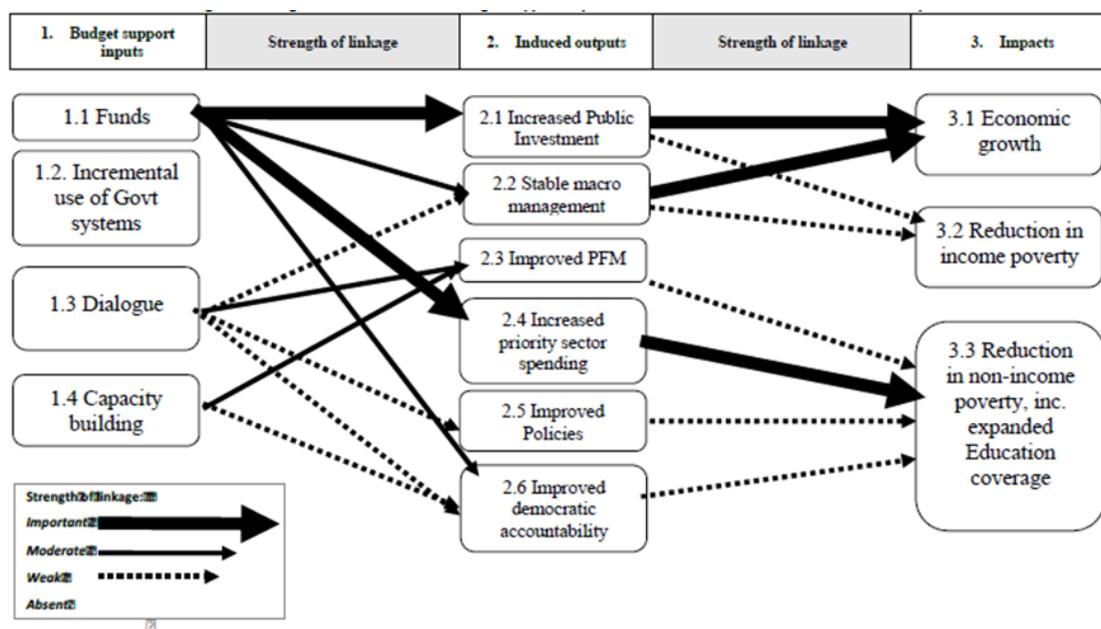
nerhalb des Haushaltssystems zu finanzieren, wird hier trotz des abnehmenden Engagements beider Parteien die Relevanz für beide Phasen mit "gut" bewertet.

Relevanz Teilnote: 2 (Phase 1 und 2)

Effektivität

Die gemeinsame Geberevaluierung 2014 ordnet - der gemeinsam entwickelten Methode zur Evaluierung von Budgethilfe folgend - die vier Input-Elemente der Budgethilfen, (1) Finanzierungsbeiträge, (2) zunehmende Nutzung regierungseigener Systeme, (3) Politikdialog sowie (4) Capacity Building. den induzierten Outputs zu und diese dann wiederum den Wirkungen (siehe Grafik):

Grafik: Wirkungszusammenhang und Wirkungen der Budgethilfen in Mosambik



Quelle: Lawson et al. 2014, S.190

Als stärkste Outputs der Budgethilfen in Mosambik wurden von der Evaluierung die Steigerungen der öffentlichen Investitionen und der Finanzierung der prioritären Sektoren identifiziert. Die Budgethilfe hat erlaubt, die öffentlichen Ausgaben in prioritären Sektoren unter Vermeidung steigender Neuverschuldung erheblich zu steigern. Prioritär waren vor allem der Agrarsektor, der Gesundheits- und der Bildungssektor. Die Evaluierung 2014 stellt fest, dass Ausgabensteigerungen vor allem für Bildung, in geringerem Umfang für den Agrarsektor und für gute Regierungsführung durch die Budgethilfen induziert wurden. Der Zusammenhang zur Budgethilfe konnte indes nicht für die ebenso vorhandenen Ausgabensteigerungen für wirtschaftliche und soziale Infrastruktur und Gesundheit nachgewiesen werden. Diese wurden eher durch andere externe Finanzierungen möglich.

Die Eigenfinanzierung Mosambiks hat sich außerordentlich verbessert: Die eigenen Einnahmen stiegen von 13,4 % des BIP im Jahr 2005 auf 23,4 % des BIP im Jahr 2012. Diese Entwicklung ist ganz überwiegend getragen von der Entwicklung der Steuern auf Einkommen und Gewinne (siehe Anlage 6). Das heißt, das Steuersystem hat an Substanz gewonnen und entwickelt sich zu einem modernen Staatsfinanzierungsinstrument. Dies ist umso beachtlicher vor dem Hintergrund, dass die Eigenfinanzierung generell ebenso wie die Steuerquote im Durchschnitt Subsahara Afrikas deutlich geringer ist und im Untersuchungszeitraum auch eher stagnierte. Die steigenden eigenen Einnahmen führten zwar zu einem relativen Bedeutungsverlust der Budgethilfe für den öffentlichen Haushalt; gleichzeitig macht diese Entwicklung jedoch deutlich, dass die Befürchtung, Budgethilfe könne zu einer Verminderung der Anstrengungen führen, die eigenen Einnahmen zu steigern, im Falle Mosambiks unzutreffend war. Auch andere potentiell

negative Effekte der Budgethilfe neben der Verdrängung eigener Einnahmen – wie "Dutch Disease" oder inflationäre Effekte – wurden in der Evaluierung 2014 geprüft und nicht festgestellt.

Insgesamt hat sich das öffentliche Finanzmanagement in vieler Hinsicht deutlich verbessert. In den PEFA-Analysen (Public Expenditure and Financial Accountability; Analyse der Staatsausgaben und Rechnungslegung) zwischen 2006 und 2012 weisen 44 der 99 Indikatoren und Subindikatoren Verbesserungen auf, 44 blieben unverändert und 9 verschlechterten sich (siehe Anlage 9). Das ist für den für Reformen der öffentlichen Finanzen sehr kurzen Zeitraum ein ausgezeichnetes Ergebnis. Diese Reformen wurden mit TZ/FZ- BM unterstützt und waren Gegenstand des Politikdialogs. Auf PFM (Public Financial Management, öffentliches Finanzmanagement) entfielen jährlich und im Durchschnitt die meisten Indikatoren des PAF (siehe Anlage 4).

Weiterhin hat sich die externe Finanzkontrolle positiv entwickelt - sichtbar in den drei PEFA-Analysen von 2006, 2008 und 2011. Die Prüfstandards wurden verbessert, ebenso wie die Prüfmethode, die Anzahl der Prüfungen wurde massiv ausgeweitet. In jüngerer Zeit wurden auch neue Themen erarbeitet, wie Prüfungen im Bereich der rohstoffabbauenden Industrien. Auch die Verfolgung von Steuerhinterziehung und Steuerbetrug konnte verbessert werden, die Zahl der vor Gericht gebrachten Fälle stieg deutlich an. Der regulatorische Rahmen für die Korruptionsbekämpfung wurde ebenfalls verbessert.

Auch trug die Allgemeine Budgethilfe inklusive BM zur Verbesserung der staatlichen Rechenschaftspflicht bei, unterstützt durch den Politikdialog. Letzteres ist angesichts der sich seit 2008 deutlich verschlechternden Bewertungen in vielen Bereichen der Worldwide Governance Indicators⁷ (siehe auch Anlage 9) erklärungsbedürftig: Der Bereich Rechenschaftspflicht war wichtiges Thema des Politikdialogs und hat sowohl aus Budgetmitteln als auch aus BM Unterstützung erfahren. Gute Fortschritte ließen sich feststellen hinsichtlich des Themas Transparenz: die Transparenz des Budgets entwickelte sich gut, so stiegen die mit „A“ (auf einer Scala von A-E) bewerteten Fragen des Open Budget Index für Mosambik von 28/95 im Jahr 2010 auf 47/95 im Jahr 2012 (ebd.). 2011, im Jahr des Bekanntwerdens der großen Erdgasvorkommen, erhielt Mosambik den Vollstatus als Mitglied der Extractive Industries Transparency Initiative (EITI) nach nur 3 Jahren Kandidatenzeit - im Durchschnitt betrug die Zeit der Anwartschaft unter den 22 EITI-Ländern Subsahara-Afrikas zwischen 2007 und 2012 4,3 Jahre.

Zum Teil haben auch weitere Faktoren die Zielerreichung besonders gefördert: Die Steuerverwaltung wurde durch die Geber mit Korbfinanzierungen gezielt unterstützt, die FZ-BM war daran 2010 bis 2014 beteiligt. Die Verbesserung der Steuerverwaltung gehörte aber auch zu den höchst priorisierten Zielen der mosambikanischen Regierung, u.a. auch um dem Anreiz- und Kontrollgerüst der Dialogstruktur der Budgethilfe entwachsen zu können. Die gute Entwicklung des Bildungssektors wurde durch den gut koordinierten Einsatz der unterschiedlichen Instrumente – Projekte, Korbfinanzierungen u.a. - im Sektor gestützt.

Während die Anzahl der vereinbarten Indikatoren insgesamt im Laufe der Jahre reduziert wurde (siehe Anlage 4), stieg die Zahl der Themen, die außerhalb des PAF als sog. „areas of special attention“ diskutiert wurden, darunter stagnierende Korruptionsbekämpfung, Bedenken zur Regelkonformität der Wahlen im Jahr 2009 und ein Skandal der Gehaltsbuchhaltung im Gesundheitssektor 2011. Im Dialog wurden immer Lösungen gefunden. Im Durchschnitt wurden etwa 80 % der Indikatoren voll oder mit signifikanten Fortschritten erreicht⁸. Rund 15 % wurden nicht erreicht und etwa 5 % konnten wegen fehlender Daten nicht gemessen werden. Seit 2009 hat der Anteil der nicht erreichten Indikatoren kontinuierlich zugenommen, eine Tendenz der Konzentration dieser Nicht-Erfüllung auf bestimmte Bereiche ist nicht erkennbar (siehe Anlage 4). Zuletzt (im Jahr 2013) wurden 72 % voll oder mit signifikanten Fortschritten und 22 % der Indikatoren nicht erreicht (davor 80 bzw. 15 %).⁹

Trotz merkbarer Verbesserungen, insbesondere in Phase 1, deutet der bereits erwähnte Abwärtstrend bei verschiedenen Governance-Indikatoren, u.a. auch bei solchen zur Messung von Korruption, darauf hin, dass längst nicht alle Ziele der Allgemeinen Budgethilfe erreicht wurden. Ein besonders gravierendes Indiz für die sich im Zeitablauf vermindernde Identifikation der Regierung mit den Budgethilfevereinbarun-

⁷ Siehe Worldwide Governance Indicators - Country Data Report for Mozambique, 1996-2014; <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports>

⁸ Etwa 50 % der Indikatoren wurden voll erreicht, weitere 30 % als „nicht erreicht, aber mit signifikanten Fortschritten“ bewertet.

⁹ KfW-Berichterstattung 2014

gen zeigt sich im Jahr 2013, also kurz vor der Wahl 2014. Hier führte die Entscheidung der Regierung, der staatlichen Fischereifirma EMATUM ohne Wissen der Geber¹⁰ 850 Mio. USD an Garantien zur Deckung einer Anleihe-Emission zur Verfügung zu stellen¹¹, die den mit den Budgethilfegebern vereinbarten Rahmen für derartige Verpflichtungen der Regierung klar sprengten, zu erheblicher Diskussion im Rahmen des Budgethilfedialogs, zu verzögerten Auszahlungen und vielleicht sogar zum Ausstieg einzelner Geber aus der Budgethilfe.¹²

Die Bewertung würdigt die teilweise überraschend guten Ergebnisse der ersten Phase mit "gut" und berücksichtigt den sich verschlechternden Trend in der zweiten Phase mit der Bewertung "zufriedenstellend".

Effektivität Teilnote: 2 (Phase 1); 3 (Phase 2)

Effizienz

Aspekte, die die Bewertung der (Produktions-)Effizienz der Budgethilfe erlauben, beziehen sich vor allem auf: (a) Die Berechenbarkeit der Budgethilfeszahlungen, da zuverlässig vorhersehbare Zahlungseingänge Irritationen in der Haushaltsführung und Politikimplementierung vermeiden helfen, und (b) die Transaktionskosten, die durch die Notwendigkeit der Koordinierung der Geber untereinander sowie die Abstimmung mit der Partnerregierung entstehen. Die gemeinsame Geberevaluierung von 2014 kommt zu dem Ergebnis, dass unter diesen Aspekten die Effizienz der Erbringung der Budgethilfe den anderen Modalitäten weit überlegen war, obwohl die Transaktionskosten tendenziell im Untersuchungszeitraum stiegen.

a) Die Berechenbarkeit der Budgethilfen lag deutlich höher als diejenige anderer Instrumente, seien es Projekt-/Programmansätze oder auch Korbfinanzierungen. Seit 2007 lagen die jährlichen Auszahlungen von Budgethilfen immer um die 100 % der jährlichen Zusagen, wobei tendenziell nach 2010 sich eher Verzögerungen einstellten. Vor allem im Jahr 2013 verschoben einige Geber, darunter Deutschland, wegen des EMATUM-Falls ihre Zahlungen in das Jahr 2014. Verzögerungen oder Verschiebungen innerhalb eines Jahres traten häufiger auf: So kam es zu Verzögerungen der Zahlungen einiger bilateraler Geber im Jahr 2009 nach "schwierigen" Präsidentschaftswahlen, im Jahr 2011 nach Bekanntwerden von Unregelmäßigkeiten bei Ausschreibungen im Gesundheitssektor sowie beim Gehaltsmanagement im Bildungssektor. Verzögerungen waren aber auch durch geberseitige Faktoren bedingt (siehe unten).

Dennoch, die Budgethilfen waren in allen Jahren deutlich berechenbarer als Projekt- und Korbfinanzierungen (siehe Anlage 7). Im Durchschnitt lagen die Auszahlungen der Budgethilfen zwischen 2005 und 2012 bei 116 %, die der Korbfinanzierungen bei 79 % und die der Projekte bei 56 %.

b) Gemessen an einzelnen Indikatoren zur Beurteilung von Fortschritten im "Alignment" gemäß der Paris Deklaration wie der zunehmenden Nutzung von Programmorientierten Ansätzen oder dem Rückgang der Anzahl der Project Management Units (PMUs) haben sich in Mosambik die Transaktionskosten der EZ zwischen 2006 und 2012 nicht vermindert, sondern sogar erhöht. Bei anderen Indikatoren wie der zunehmenden Anzahl gemeinsamer Missionen oder der zunehmenden Nutzung der Partnersysteme für Ausschreibungen, Berichterstattung und Prüfung haben sich zwar Fortschritte gezeigt, jedoch wurden die angestrebten Ziele nicht erreicht (siehe Anlage 7).

In der Gemeinschaftsevaluierung 2014 werden die Transaktionskosten pro verausgabter Geldeinheit für die Budgethilfe deutlich niedriger eingeschätzt als für andere EZ-Instrumente. Besonders hoch werden die Transaktionskosten bei umfassenden Sektorprogrammen eingestuft, innerhalb derer unterschiedliche Geber jeweils unterschiedliche individuelle Projekte finanzieren, wie z.B. im Gesundheitssektor, gefolgt von Korbfinanzierungen. Für letztere wird eine gleichbleibende Entwicklung der Transaktionskosten konstatiert, während die der Budgethilfen ab etwa 2010 als wachsend wahrgenommen wurden. Zwar sank die Anzahl der Indikatoren des PAF, jedoch stieg die Nutzung anderer Bewertungskriterien, wie in den „areas for special attention“, die zusätzliche Bewertungen außerhalb des formellen Rahmens einführten.

¹⁰ <http://allafrica.com/stories/201406140479.html>

¹¹ <http://www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21660729-flagship-investment-mozambique-starting-stink-tuna-scandal-strikes>

¹² http://www.open.ac.uk/technology/mozambique/sites/www.open.ac.uk.technology.mozambique/files/files/Mozambique_262-13June2014_budget_support_falls.pdf

Bezüglich der Allokationseffizienz ist hervorzuheben, dass die festgestellten Wirkungen insbesondere im Bereich der Stärkung von Regierungsstrukturen nicht mit anderen Instrumenten der EZ hätten erreicht werden können. Hinzu kommt, dass eine Mittelumsetzung in Höhe von von 450 Mio. US-Dollar jährlich im Projektmodus ca. 100 zusätzliche Projekte oder Beiträge zu Korbfinanzierungen mit je 4-5 Mio. US-Dollar im Jahr erfordert hätte. Die damit verbundenen hohen Transaktionskosten hätten die Absorptionsfähigkeit Mosambiks stark strapaziert. Das heißt, im Vergleich zu alternativen EZ-Instrumenten ist den Budgethilfen in Mosambik eine gute Effizienz zu attestieren, wenn auch mit sich verschlechternder Tendenz. Vor diesem Hintergrund ist die Entwicklung der Aufteilung der deutschen Zusagen für Budgethilfen und BM eher kritisch zu bewerten: Während die Vorhaben 2008 66 606 und 2010 66 810 noch mit BM von etwa 20 % des Budgethilfebeitrages begleitet wurden, stieg der Anteil der BM immer weiter. In Phase 2 lag das Verhältnis von Budgethilfe zum Volumen der Begleitmaßnahme bei 2:1. Hier zeigt sich eine Art "Projektsierung" der Budgethilfe. Die BM haben Korbfinanzierungen zur Unterstützung der Steuerverwaltung und des Rechnungshofes sowie ab 2012 die politische Begleitung des Budgetprozesses gefördert.

Zusammenfassend wird die Effizienz in der ersten Phase mit "gut" bewertet, jedoch mit "zufriedenstellend" in der zweiten Phase. Grund dafür sind die Effizienzverluste durch die stärkere Gewichtung der BM. Dies soll die positiven Wirkungen der Korbfinanzierungen für Steuerverwaltung, Rechnungshof, Medien und Zivilgesellschaft nicht schmälern, die von der Gemeinschaftsevaluierung jeweils als guter Beitrag zum Thema Transparenz qualifiziert wurden.

Effizienz Teilnote: 2 (Phase 1); 3 (Phase 2)

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen

Übergeordnetes Ziel der FZ-Budgethilfe, mit der die mosambikanische Armutsreduktionsstrategie unterstützt wurde, war es, die Minderung der Einkommensarmut und anderer Erscheinungsformen der Armut zu unterstützen, darunter den Abbau der Nachteile im Bildungszugang ärmerer Bevölkerungsschichten, unter Aufrechterhaltung des wirtschaftlichen Wachstums.

Tragfähige Wirkungen ließen sich insofern in Bezug auf den Wachstumsbeitrag nachweisen, als makroökonomische Stabilität hergestellt und bewahrt werden konnte bei gleichzeitig deutlich gestiegener Mittelallokation in den für die Umsetzung von PARPA und PARP prioritären Bereichen. Mosambik konnte trotz Finanzkrise, stark steigender Preise für Nahrungsmittel und Öl in den Jahren 2007 und 2008 ein stabiles Wachstum aufrechterhalten. Das Wachstum des BIP betrug im Durchschnitt zwischen 2005 und 2012 7,3 %. In den Jahren 2013 und 2014 setzte sich das Wachstum in ähnlicher Größenordnung fort. Es lag damit durchgehend höher als der Durchschnitt der Länder Subsahara-Afrikas und auch der Anrainerländer (siehe Anlage 5). In dieser Zeit wuchsen die öffentlichen Ausgaben von 23,6 auf 32,6% des BIP (2005-2012) - bedingt durch steigende Investitions- und laufende Ausgaben. Aufgrund der ebenfalls zu verzeichnenden Erhöhung der eigenen Einnahmen kann das Niveau der laufenden Ausgaben weiterhin durch eigene Einnahmen gedeckt werden.

Die beachtlichen Wachstumserfolge konnten aber nicht in sinkende Einkommensarmut übersetzt werden. Die arme Bevölkerung hat auf nationaler Ebene weniger vom Wirtschaftswachstum profitiert als die nicht-arme Bevölkerung. So hat sich der Anteil in Armut lebender Bevölkerung zwischen 2005 (54,1 %) und 2009 nur marginal verändert (54,7 %) ¹³ - dies obgleich das BIP/Kopf markant angestiegen ist (24 % zwischen 2009 und 2014 ¹⁴).

Mosambik ist stark agrarisch geprägt, und der Agrarsektor ist der wichtigste für die Senkung der Einkommensarmut. Obwohl auch dort Wachstum induziert wurde, war dies nicht genug, um Armut signifikant zu senken. Der Human Development Index (HDI) stieg zwar von 0,366 im Jahr 2008 auf 0,393 im Jahr 2013 und hebt Mosambik damit bezogen auf die Entwicklung in dem Zeitraum auf Platz 30 unter 47 erfassten afrikanischen Staaten (siehe Anlage 5). Dennoch bleibt Mozambik auch 2013 noch unter den zehn ärmsten Ländern Afrikas, wenn auch knapp mit Platz 10. Die Gemeinschaftsevaluierung von 2014 stellt den Bezug nicht her, dennoch ist hier zu berücksichtigen, dass die Bevölkerung Mosambiks zwischen 2005 und 2012 um ca. 20 % von 21 auf 25 Mio. Einwohner gewachsen ist. Mosambik steht an 12ter Stelle (von

¹³ Nationale Armutsschwelle. Neuere Daten zur Entwicklung der Einkommensarmut liegen nicht vor.

¹⁴ <http://data.worldbank.org/country/mozambique>

224 Ländern) im Vergleich der totalen Fertilitätsraten (TFR).¹⁵ Unter Berücksichtigung dieses enormen Bevölkerungswachstums sind die erreichten Fortschritte höher zu gewichten.

Hinsichtlich der nicht-einkommensbezogenen Armutsfaktoren zeigt sich eine - vor dem Hintergrund des starken Bevölkerungswachstums - beachtliche Entwicklung: Die Leistungsfähigkeit des Bildungssystems konnte tendenziell verbessert werden: Steigende Unterrichts-Teilnahmewerte, sinkende Wiederholungszahlen, kleinere Klassen in Grundschulen (noch nicht in Sekundarschulen), höhere Schulabschlusswerte, besseres Qualifikationsniveau der Lehrer, erhöhte Verfügbarkeit von Büchern und mehr und solider gebaute Schulen.

Im Bildungssektor hat zudem die Koordination der Dialogstrukturen und der verschiedenen Unterstützungsinstrumente (Budgethilfe, Korbfinanzierung, Projekte) gut funktioniert. Das war im Gesundheitssektor schwieriger und vor allem im Agrarsektor kritisch, wo die vereinbarten Sektorziele von Geber- und Nehmerseite weniger ernst genommen wurden und der Dialogprozess von Geberseite wenig kohärent geführt wurde.¹⁶

Erfreulicherweise haben sich auch Indikatoren für Mangelernährung positiv entwickelt¹⁷, ebenso wie es Verbesserungen gab beim Zugang zu Abwasserent- und Elektrizitätsversorgung sowie eine Zunahme an einfachen Besitzgütern wie Fahr- und Motorrädern, Autos, Fernsehern, Gefrierschränken etc. Allerdings sind hier die regionalen Unterschiede eklatant; in einzelnen Regionen zeigen sich auch gegenläufige Entwicklungen.

Auch positiv zu bewerten ist, dass sich breite Investitionen in soziale Grunddienste, vor allem in das Bildungswesen, langfristig positiv auf die Armutsbekämpfung auswirken, indem sie das Bildungsniveau heben und so zur Verbesserung der Erwerbschancen der Bevölkerung beitragen. Vor diesem Hintergrund werden die übergeordneten entwicklungspolitischen Wirkungen der Vorhaben in beiden Phasen mit „gut“ bewertet.

Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen Teilnote: 2 (Phase 1 und 2)

Nachhaltigkeit

Kurzfristig ist zu erwarten, dass die in der Evaluierung festgestellten Wirkungen erhalten bleiben. Ein Wechsel der Politikziele ist nicht erkennbar, und die Finanzierungen auch im Bildungsbereich können aus den laufenden Ausgaben des Haushalts gedeckt werden. Die mittelfristigen Aussichten auf eine sich selbst tragende wirtschaftliche Entwicklung sind seit Bekanntwerden der großen Erdgasfunde im Herbst 2011 im Prinzip gut. Die Erdgasvorkommen werden mit denen von Katar verglichen und könnten Mosambik in den nächsten zehn Jahren zum drittgrößten Erdgasexporteur weltweit machen. Mosambik hat durch den EITI-Beitritt die Bereitschaft gezeigt, für Transparenz im Sektor zu sorgen. Der gesetzliche Rahmen für die Investitionen in die Gasförderung wurde bis Ende 2014 geschaffen. Bedeutende Einnahmesteigerungen aus der Gasförderung sind aber erst ab 2020/21 zu erwarten.

In dieser Übergangszeit wird es für die mittelfristige Nachhaltigkeit der erreichten Wirkungen darauf ankommen, eine umsichtige, stabilitätsorientierte Finanzpolitik beizubehalten und die Weichen für eine in der Breite wohlstandsfördernde Nutzung der Gasressourcen zu legen. Die Ergebnisse der Evaluierung 2014 legen nahe, dass die von anderen Gebern fortgesetzte Budgethilfe und ihre Dialogstruktur in Zusammenarbeit mit dem Policy Support Instrument (PSI) des Internationalen Währungsfonds (IMF) eine wichtige Unterstützung für die entwicklungsorientierte Ausrichtung der Rohstoffsektorpolitik bietet bzw. bieten kann. Wichtig wäre vor allem eine weitere Unterstützung bei der kohärenten Abstimmung unterschiedlicher Politikfelder, was derzeit nicht ausreichend stattfindet.

Langfristig hängen die Spielräume für stärkere Armutsbekämpfung vor allem von den wirtschaftlichen Perspektiven ab. Die internen und externen Bedingungen werden derzeit allerdings schwieriger. 2015 konnte Mosambik das Wachstum noch auf dem Niveau von 6-7 % halten. Die Inflationsrate ist seit Mitte 2015 deutlich angestiegen und liegt Anfang 2016 bei rd. 11-12% p.a., die mosambikanische Währung, der

¹⁵ <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2127rank.html#mz>

¹⁶ „...essentially driven by donors on an ad hoc basis ...“, Lawson et al. 2014, S.72

¹⁷ <http://www.fantaproject.org/sites/default/files/resources/Mozambique-Surveillance-System-Jun2014.pdf>

Metical, hat gegenüber dem US-Dollar und dem Euro innerhalb knapp eines Jahres um 40 bzw. 35% abgewertet. Die niedrigen Rohstoffpreise und geringere Devisenzuflüsse setzen die Zahlungsbilanz und auch den Haushalt unter Druck. Die Unterstützung über Budgethilfe wurde durch das Ausscheiden wichtiger Geber wie Norwegen und das Vereinigte Königreich weiter reduziert.

Das höchste Risiko für die Nachhaltigkeit des mit Unterstützung der Allgemeinen Budgethilfe Erreichten liegt im Ausgabenverhalten der Regierung: In Erwartung zukünftiger Einnahmen nahmen die öffentlichen Investitionen und die Verschuldungsbereitschaft 2013 und 2014 deutlich zu. Zwar erreichten auch die nationalen Einnahmen 2014 ein Rekordniveau von 27,3 % des BIP, darunter Steuereinnahmen von 23,4 % des BIP, im Jahr 2015 gingen sie aber wegen der schwierigen Situation an den Rohstoffmärkten auf 25,2 % (Steuer: 21,5 %) zurück. 2015 hat die Regierung das Ausgabenwachstum gestoppt, das Verschuldungsniveau muss aber weiter beobachtet werden. Das Niveau der laufenden Ausgaben - insbesondere auch für die armutsrelevanten sozialen Dienstleistungen - ist zwar bei den gegebenen Fortschritten der Einnahmen nachhaltig. Es müsste jedoch angesichts des weiterhin hohen Bevölkerungswachstums gesteigert werden, um das Erreichte dauerhaft abzusichern und Armut weiter zu mindern. Hinzu kommen allerdings auch Risiken, die sich durch das Wiederaufflammen der bewaffneten Konflikte zwischen der Regierungspartei FRELIMO und der RENAMO abzeichnen.

Angesichts der genannten Risiken und der zurückgehenden Bereitschaft der Geber, sich in der Allgemeinen Budgethilfe zu engagieren, wird die Nachhaltigkeit für beide Phasen mit "zufriedenstellend" bewertet.

Nachhaltigkeit Teilnote: 3 (Phase 1 und 2)

Erläuterungen zur Methodik der Erfolgsbewertung (Rating)

Zur Beurteilung des Vorhabens nach den Kriterien **Relevanz, Effektivität, Effizienz, übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen** als auch zur abschließenden **Gesamtbewertung** der entwicklungspolitischen Wirksamkeit wird eine sechsstufige Skala verwendet. Die Skalenwerte sind wie folgt belegt:

Stufe 1	sehr gutes, deutlich über den Erwartungen liegendes Ergebnis
Stufe 2	gutes, voll den Erwartungen entsprechendes Ergebnis, ohne wesentliche Mängel
Stufe 3	zufriedenstellendes Ergebnis; liegt unter den Erwartungen, aber es dominieren die positiven Ergebnisse
Stufe 4	nicht zufriedenstellendes Ergebnis; liegt deutlich unter den Erwartungen und es dominieren trotz erkennbarer positiver Ergebnisse die negativen Ergebnisse
Stufe 5	eindeutig unzureichendes Ergebnis: trotz einiger positiver Teilergebnisse dominieren die negativen Ergebnisse deutlich
Stufe 6	das Vorhaben ist nutzlos bzw. die Situation ist eher verschlechtert

Die Stufen 1–3 kennzeichnen eine positive bzw. erfolgreiche, die Stufen 4–6 eine nicht positive bzw. nicht erfolgreiche Bewertung.

Das Kriterium **Nachhaltigkeit** wird anhand der folgenden vierstufigen Skala bewertet:

Nachhaltigkeitsstufe 1 (sehr gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit unverändert fortbestehen oder sogar zunehmen.

Nachhaltigkeitsstufe 2 (gute Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit nur geringfügig zurückgehen, aber insgesamt deutlich positiv bleiben (Normalfall; „das was man erwarten kann“).

Nachhaltigkeitsstufe 3 (zufriedenstellende Nachhaltigkeit): Die (bisher positive) entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens wird mit hoher Wahrscheinlichkeit deutlich zurückgehen, aber noch positiv bleiben. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die Nachhaltigkeit eines Vorhabens bis zum Evaluierungszeitpunkt als nicht ausreichend eingeschätzt wird, sich aber mit hoher Wahrscheinlichkeit positiv entwickeln und das Vorhaben damit eine positive entwicklungspolitische Wirksamkeit erreichen wird.

Nachhaltigkeitsstufe 4 (nicht ausreichende Nachhaltigkeit): Die entwicklungspolitische Wirksamkeit des Vorhabens ist bis zum Evaluierungszeitpunkt nicht ausreichend und wird sich mit hoher Wahrscheinlichkeit auch nicht verbessern. Diese Stufe ist auch zutreffend, wenn die bisher positiv bewertete Nachhaltigkeit mit hoher Wahrscheinlichkeit gravierend zurückgehen und nicht mehr den Ansprüchen der Stufe 3 genügen wird.

Die **Gesamtbewertung** auf der sechsstufigen Skala wird aus einer projektspezifisch zu begründenden Gewichtung der fünf Einzelkriterien gebildet. Die Stufen 1–3 der Gesamtbewertung kennzeichnen ein „erfolgreiches“, die Stufen 4–6 ein „nicht erfolgreiches“ Vorhaben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Vorhaben i. d. R. nur dann als entwicklungspolitisch „erfolgreich“ eingestuft werden kann, wenn die Projektzielerreichung („Effektivität“) und die Wirkungen auf Oberzielebene („Übergeordnete entwicklungspolitische Wirkungen“) **als auch** die Nachhaltigkeit mindestens als „zufriedenstellend“ (Stufe 3) bewertet werden.